

Herausgegeben von Thomas Görgen, Klaus Hoffmann-Holland,
Hans Schneider & Jürgen Stock

Interdisziplinäre Kriminologie

Festschrift für Arthur Kreuzer zum 70. Geburtstag

Erster Band

Interdisziplinäre Kriminologie
Festschrift für Arthur Kreuzer zum 70. Geburtstag
Erster Band

Herausgegeben von
Thomas Görgen
Klaus Hoffmann-Holland
Hans Schneider
Jürgen Stock

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

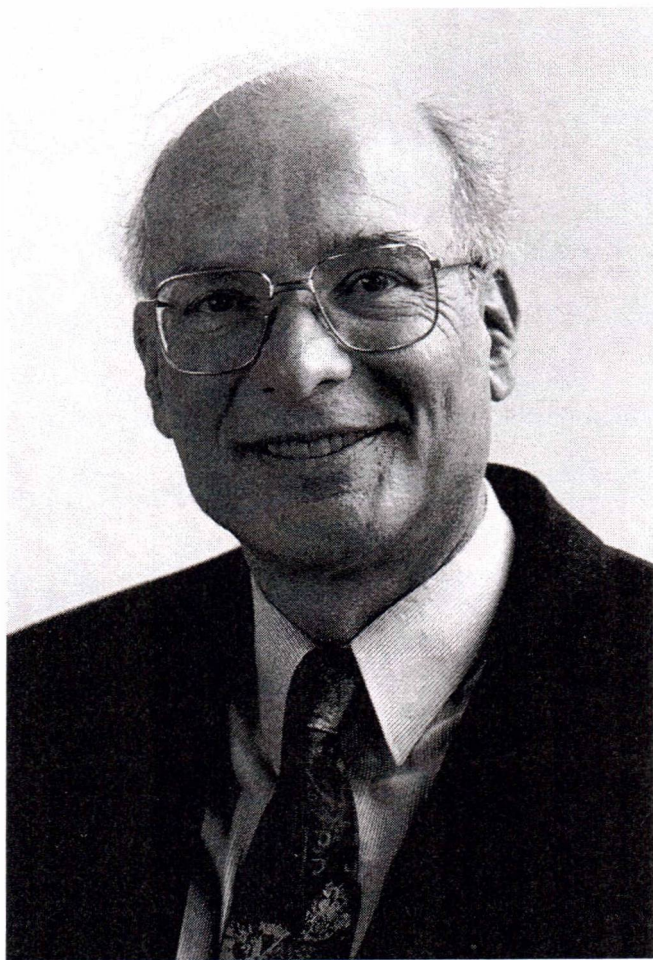
Das Werk einschließlich aller seiner enthaltenen Teile inkl. Tabellen und Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Nachdruck, Übersetzung, Vervielfältigung auf fotomechanischem oder elektronischem Wege und die Einspeicherung in Datenverarbeitungsanlagen sind nicht gestattet. Kein Teil dieses Werkes darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung in irgendeiner Form reproduziert, kopiert, übertragen oder eingespeichert werden.

© Urheberrecht und Copyright: 2008 Verlag für Polizeiwissenschaft,
Prof. Dr. Clemens Lorei, Frankfurt

Alle Rechte vorbehalten.

Verlag für Polizeiwissenschaft, Prof. Dr. Clemens Lorei
Eschersheimer Landstraße 508 • 60433 Frankfurt
Telefon/Telefax 0 69/51 37 54 • verlag@polizeiwissenschaft.de
www.polizeiwissenschaft.de

Printed in Germany



Arthur Rosen

Das Wahlrecht der Strafgefangenen – rechtsvergleichende und europäische Überlegungen

Krisztina Karsai

Es ist nicht genug, zu wissen, man muss auch anwenden; es ist nicht genug, zu wollen, man muss auch tun.

(Johann Wolfgang von Goethe)

1 Einleitung

Der Jubilar ist ein anerkannter Meister des Strafvollzugsrechts, in seinem Engagement zielte er immer auch – im Sinne *des gewählten Mottos* – auf die praktische Wirksamkeit seiner rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse, deshalb ist die Themenwahl grundsätzlich gerechtfertigt. Andererseits ist es ein ewiges Dilemma des Strafvollzugs, einen erträglichen Kompromiss zwischen den Zielsetzungen der Strafe, den Bedürfnissen dieser geschlossenen Mikrogesellschaft und den Grundrechten des (inhaftierten) Individuums zu finden. Zwar betrifft dieses Problem in einem Rechtsstaat nur wenige Prozent der Bevölkerung, für die Einzelperson selbst und für die Ausübung ihrer politischen Teilnahmerechte ist es aber von wichtiger Bedeutung. Drittens hat das Thema vor kurzem durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, mit der der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Jahre 2005 den wissenschaftlichen bzw. fachlichen Stillstand aufgewirbelt hat, in Europa wieder an Aktualität gewonnen. Durch dieses Urteil fanden sich mehrere Mitgliedstaaten der Konvention plötzlich in einer neuen Situation der Rechtsauslegung wieder – unter ihnen auch die Ungarische Republik, nicht aber Deutschland.

All diese Gründe führten mich zu der Entscheidung, den Jubilar mit einem kleinen Beitrag über dieses kaum besprochene – beinahe exotische – Thema zu beschenken, das, wie ich es hoffe, vielleicht auch sein Interesse im Bereich des Strafvollzugsrechts trifft.

2 Das Wahlrecht als Grundrecht in internationalen Dokumenten

2.1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948)

Die erste Menschenrechtserklärung, die von der Vereinten Nationen verkündet wurde, ist zwar kein völkerrechtlicher Vertrag mit verbindlichem Charakter, gehört aber zum Völkergewohnheitsrecht und wird daher als

Teil des Völkerrechts angesehen. In der „Allgemeinen Erklärung“ bestimmt Artikel 21, dass „jeder das Recht hat, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken. Jeder hat das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande. Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muss durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen“. Für Artikel 21 ist charakteristisch, dass er in erster Linie nicht das Individualrecht per se bestimmt, sondern die freien Wahlen als Grundlage einer demokratischen Gesellschaft festlegt.

Diese Regelung war als ein Sprungbrett¹ geplant, damit die internationale Gemeinschaft die Menschenrechte in einer bestimmten Zeit auch in völkerrechtlichen Verträgen kodifiziert. Allerdings verlief die internationale Gesetzgebung nicht so schnell, wie man es vielleicht 1948 dachte. Die „Allgemeine Erklärung“ verkörperte daher ein Modell für einen möglichen Vertrag und inspirierte ihn gleichzeitig.²

2.2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966)

Der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen erlassene Pakt ist – im Gegensatz zu der „Allgemeinen Erklärung“ – ein völkerrechtlicher Vertrag, mit 160 Mitgliedstaaten,³ der auch seine eigene Kontrollinstitution, nämlich den Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) der Vereinten Nationen gegründet hatte. Artikel 25 bestimmt das Wahlrecht als bürgerliches Recht, indem er festsetzt, dass „jeder Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit hat, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen⁴ und ohne unangemessene Einschränkungen a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen; b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden; c)

¹ Henry J. Steiner/Philip Alston: *International Human Rights in Context*. Oxford, 1996, S. 120.

² Steiner/Alston (Fn 1), S. 662.

³ Siehe <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty6.asp>

⁴ Artikel 2, Abs 1: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.“

unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben. „Obwohl diese Regelung dem Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung ähnlich ist, kommt im Pakt das Recht auf freie Wahlen eher dem Staatsbürger nahe und fokussiert auf dessen individuelle Aspekte und Voraussetzungen. Das Wahlrecht ist nach der Auslegung des oben genannten Menschenrechtsausschusses⁵ kein absolutes Menschenrecht, es ist im Gesetz zu regeln, aber kann durch die Mitgliedstaaten aufgrund von objektiven und vernünftigen Kriterien (*objective and reasonable*), verhältnismäßig eingeschränkt werden, wenn die Einschränkung eine rechtmäßiges Ziel verfolgt.“⁶ Paragraph 14 des Kommentars legt weiterhin fest, dass die Vertragsparteien auch berechtigt sind, den Strafgefangenen das Wahlrecht zu entziehen (wenn die genannten Kriterien erfüllt sind), wobei jedoch die Dauer des Entzuges mit der begangenen Straftat und Strafe im Verhältnis stehen muss. Hier wird auch ausdrücklich formuliert, dass das aktive Wahlrecht (*right to vote*) inhaftierter Personen, die noch nicht verurteilt sind (z.B. Untersuchungshäftlinge), gewährt werden muss.

3 Europäische Aspekte des Wahlrechts der Strafgefangenen

3.1 Europäische Menschenrechtskonvention (1950)

Die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) selbst beinhaltet keine Regelung über das Wahlrecht, erst ihr erstes Zusatzprotokoll aus dem Jahre 1952 gewährt das Recht auf freie Wahlen als Menschenrecht. Artikel 3 des Zusatzprotokolls setzt fest, dass die Mitgliedstaaten „sich verpflichten, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten“. Art. 3, 1. Prot. EMRK scheint sich von den anderen in der Konvention festgelegten Rechten zu unterscheiden. Während die anderen Vorschriften der Konvention entweder eine Freiheit oder ein Recht des Individuums bestimmen oder dem Staat bzw. den Behörden verbieten, diese Freiheiten oder Rechte zu beschränken, wird hier eine positive – und nicht nur implizierte – Verpflichtung in dem Sinne festgelegt,

⁵ CCPR General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service; 12. Juli 1996. Siehe <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

⁶ *Imre Papp: A politikai részvételi jogok.* [Die politischen Teilnahmerechte] In: *Emberi jogok* [Menschenrechte]. Hrsg.: Gabor Halmay / Attila Gabor Toth, Budapest, 2003, S. 745.

dass der Staat etwas *tun muss*.⁷ Nach der herrschenden Auslegung⁸ der Konvention, die auch vom EGMR vertreten wird,⁹ sind hier jedoch auch subjektive Rechte inbegriffen, also sowohl das aktive, als auch das passive Wahlrecht.¹⁰ Dieses Recht ist aber kein absolutes Recht, es darf vom Staat eingeschränkt werden, jedoch sind willkürliche und das Grundrecht der freien Meinungsäußerung verletzende Einschränkungen nicht erlaubt.¹¹ Ein – gesetzlicher – Eingriff ist nur dann gerechtfertigt, wenn er ein legitimes Ziel verfolgt und verhältnismäßig ist.

Bezüglich der Strafgefangenen wurde erst im Jahre 1983 eine Interpretation durch die Kommission gegeben, im Fall einer für unzulässig erklärten niederländischen Beschwerde eines Strafgefangenen. Laut der Begründung verletzt die damalige innerstaatliche Regelung, nach der Personen, die zu mehr als ein Jahr Freiheitsstrafe verurteilt werden, ihr Wahlrecht verlieren, Art. 3 des Protokolls *nicht*, weil diese Einschränkung zum Ermessensspielraum (*margin of appreciation*) des Gesetzgebers gehört.¹² In der Literatur fand diese Entscheidung kaum Zustimmung,¹³ ein unverhältnismäßiger Eingriff der Meinungsäußerung im Kontext des Art. 3 des Protokolls wurde hier angezeigt.

3.2 Europäische Union

Seitdem in der Europäischen Union (bzw. Gemeinschaft) unmittelbare Parlamentswahlen stattfinden, entstand das „Europäische Wahlrecht“ als ein Bestandteil der Unionsbürgerschaft. Das Wahlrecht hat zwei wichtige Aspekte, nämlich das Kommunalwahlrecht und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament. Der Unionsbürger hat das Recht, bei Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, das aktive und passive Kommunalwahlrecht wahrzunehmen. Andererseits kann er das

⁷ Pieter van Dijk/G. J. H. van Hoof: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Deventer, Boston, 1999, S. 656.

⁸ D. J. Harris/M. O' Boyle/ C.Warwick: Law of the European Convention on Human Rights. Butterworths, 1995, S. 550ff.; C. Ovey/ R. White: The European Convention on Human Rights. Oxford University Press, 2006, S. 388ff.

⁹ Zuerst im Fall Mathieu-Mohin und Clerfayt v Belgien 9267/81 Urteil vom 2. März 1987 A.113 (1987).

¹⁰ Siehe noch Dagmar Richter: Kapitel 25: Das Recht auf freie Wahlen In: EMRK/GG Konkordanzkommentar (Grote – Marauhn). Mohr Siebeck. 2006, S. 1396.

¹¹ Van Dijk/van Hoof (Fn 7), S. 656-665.

¹² European Commission of Human Rights: Decision of 4 July 1983 on the admissibility of the application. Appl. 9914/82 H. v. Nederland. Siehe <http://www.echr.coe.int/echr/>.

¹³ Siehe van Dijk/van Hoof (Fn 7), S. 663.

aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament in seinem Wohnsitzstaat zu den gleichen Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats ausüben.¹⁴ Wichtig ist zu sehen, dass für die Ausübung bzw. Ausnahmen dieses Rechts die in dem Wohnsitzstaat geltenden nationalen Wahlrechtsbestimmungen ausschlaggebend sind – also in diesem Sinne die Existenz des europäischen Wahlrechts nicht selbstständig ist. Das Wahlrecht – mit seinen beiden Aspekten – sichert die Gleichbehandlung unabhängig von der Staatsangehörigkeit und vom Wohnsitz (Europäische Gleichstellungsklausel und Wohnsitzerfordernis anstelle der Staatsangehörigkeit)¹⁵ innerhalb der Europäischen Union.

Die Gleichstellungsklausel bedeutet auch in diesem Kontext, dass der Strafgefangene unter den gleichen Voraussetzungen über das Wahlrecht verfügt wie die Bürger seines Wohnsitzstaates. Problematisch erscheint hier die Situation, wenn der Vollstreckungsstaat und der Wohnsitzstaat unterschiedlich sind, weil aus dem Gesichtspunkt der Ausübung des Wahlrechts bzw. deren Möglichkeit – in dieser speziellen Situation – das Recht des Vollstreckungsstaates ausschlaggebend ist. Wenn die europäische Rechtsordnung einen *sui generis* individuellen Anspruch auf das europäische Wahlrecht beinhalten würde, dürften die (ausländischen EU-Bürger) Inhaftierten auch in den Fällen wählen, wenn das Recht des Vollstreckungsstaates es nicht gewährt, aber ihr Heimatland oder ihr Wohnsitzstaat (aufgrund der Gleichstellung) ihnen dieses Recht verleiht. Nach der hier vertretenen Auffassung kann die europäische Wahlberechtigung mit einer solchen Unabhängigkeit durch Auslegung nicht versehen werden. Daher lässt sich feststellen, dass ein individuelles Recht auf Wahlbeteiligung für die Strafgefangenen nicht aus dem Gemeinschaftsrecht abgeleitet werden kann.

In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (in der endgültigen Fassung des Lissabonner Vertrages) wird auch das aktive und passive europäische Wahlrecht mit seinen zwei Aspekten in die Grundrechtskatalog aufgenommen. Artikel 39 bestimmt das Wahlrecht zum Europäischen Parlament,¹⁶ und Artikel 40 bei den Kommunalwahlen.¹⁷

¹⁴ Siehe Thomas Oppermann: Europarecht: ein Studienbuch. Beck, 1999, S. 655ff.

¹⁵ Richter (Fn 9), S. 1408ff.

¹⁶ Art. 39 (1): Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. (2): Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt.

Die Charta reguliert selbst auch die Schranken der festgelegten Grundrechte, so bestimmt Artikel 52, dass „jede Einschränkung gesetzlich vorgesehen sein und den wesentlichen Gehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“ (Abs. 1). Abs. 2 präzisiert die Tragweite, indem er festlegt, dass „die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolgt“.

Im Vergleich zu dem 1. Prot. der EMRK fällt schon *prima facie* auf, dass das europäische Wahlrecht hier kein unabhängiges Grundrecht ist. Sein Inhalt kann nur dann Grundlage eines individuellen Anspruchs sein, wenn die Rechtsordnung des Wohnsitzstaates das Wahlrecht für seine Bürger gewährt; die Gleichstellung und das Wohnsitzerfordernis stehen – wie oben bereits dargestellt – im Kern dieses Grundrechtes. So unterscheidet sich dieses Wahlrecht grundlegend von dem im 1. Prot. der EMRK verankerten Grundrecht. Auf die Frage, wie die Kohärenz zwischen der EMRK und der Charta geschaffen werden soll, gibt der Absatz 3 Artikel 52 der Charta die Antwort, der bestimmt, dass „soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, sie die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weitergehenden Schutz gewährt.“

Es stellt sich die Frage, welche Folgen die Geltung der zwei Wahlrechtsbestimmungen mit unterschiedlichem Inhalt im europäischen Kontext haben kann. Das auf Parallelität ruhende Wahlrecht der Charta ist wesentlich eingeschränkter als das Wahlrecht gemäß des 1. Prot. der EMRK, da hier das Wahlrecht *sui generis* als Grundrecht bestimmt worden ist. Abs. 3 Artikel 52 der Charta setzt aber *expressis verbis* fest, dass die Menschenrechte in den Unionsangelegenheiten (im Rahmen des Gemeinschaftsrechts)¹⁸ die gleiche Bedeutung haben müssen wie in der Konvention. Das würde also bedeuten, dass die Voraussetzungen bezüglich des Wahlrechtseinzugs, die

¹⁷ Artikel 40: Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

¹⁸ Text der Erläuterungen zum vollständigen Wortlaut der Charta (Konvent). Veröffentlicht am 14.12.2007, Amtsblatt C 303/02.

vom EGMR herauskristallisiert wurden, auch für die Regelungen über das europäische Wahlrecht anzuwenden sind, also die menschenrechtlichen Standards der EMRK für alle Wahlen in der Union (Europäische, Parlaments- und Kommunalwahlen) als Richtschnur gelten würden.¹⁹

3.3 Weitere europäische Dokumente

Wahrscheinlich sind die sehr unterschiedlichen nationalen Regelungen Grund dafür, dass selbst die verschiedenen europäischen Empfehlungen, die sich auf das Gefängniswesen konzentrierten, sich nur marginal mit dem Wahlrecht der Inhaftierten beschäftigen. Die Resolution (62) 2 des Europarats vom Jahre 1962²⁰ legt fest, dass die Strafgefangenen ihre bürgerlichen, sozialen Rechte sowie ihr Wahlrecht so ausüben dürfen, als ob sie frei wären. Dies gilt aber bezüglich des Wahlrechts nur dann, wenn das nationale Recht den Strafgefangenen das Wahlrecht überhaupt gewährt. Diese Resolution fordert daher nur die nicht diskriminierenden formalen und prozessualen Regeln des Wahlrechts bzw. dessen Ausübung.

Im Bereich des Gefängniswesens haben daneben die Europäischen Gefängnisregeln (zuerst im Jahre 1987, dann neu gefasst 2006)²¹ des Europarats erhebliche Relevanz; die erste Fassung enthielt zum Thema des Wahlrechts der Strafgefangenen (oder dessen Praxis) keine einzige Zeile, aber die neuen Europäischen Gefängnisregeln²² behoben diesen Mangel. Zu den Außenkontakten empfiehlt der Europarat, dass „die Vollzugsbehörden sicherzustellen haben, dass Gefangene an Wahlen, Volksentscheiden und anderen Aspekten des öffentlichen Lebens teilnehmen können, soweit ihre Berechtigung dazu nach innerstaatlichem Recht nicht eingeschränkt ist“.²³ Diese Empfehlung geht nicht weiter als die aus dem Jahre 1962, allerdings

¹⁹ Es ist jedoch eine andere Frage, dass eine einheitliche (europäische) Regelung diesbezüglich erwünschenswert wäre, nämlich wenn in einem Mitgliedstaat das Wahlrecht dem Strafgefangenen gewährt wird, kann es entscheidend sein, wann er sein Wahlrecht zum Kommunalwahlen ausübt. Darf er an den Wahlen – zum Beispiel durch Briefwahlen – teilnehmen, die in seinem Wohnsitzstaat stattfinden, oder an denen des Vollstreckungsstaates, oder vielleicht an beiden?

²⁰ Recommendation 195: Electoral, civil and social rights of prisoners. Resolution (62) 2 adopted by the Ministers' Deputies on 1st February 1962.

²¹ Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies).

²² Empfehlung des Ministerkomitees Rec (2006) 2 vom 11.01.2006.

²³ Empfehlung 24.11. Siehe auf Deutsch: Freiheitsentzug. Die Empfehlung des Europarates; Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2006. Forum Verlag Godesberg.

ist es zu begrüßen, dass das Thema in den umfassenden Europäischen Gefängnisregeln einen Platz bekommen hat.

4 Nationalrechtlicher Querschnitt

4.1 In Ungarn

Artikel 70 der ungarischen Verfassung (Gesetz Nr. XX vom Jahre 1949) enthält – als ein Grundrecht – die Bestimmung über das Wahlrecht aller volljährigen ungarischen Staatsbürger, die sowohl aktives als auch passives Wahlrecht besitzen. Abs. 3 dieses Artikels aber entzieht den Strafgefangenen bereits verfassungsrechtlich das Wahlrecht, die diesbezüglichen detaillierten Regeln sind in anderen Gesetzen geregelt. So enthält das ungarische Strafgesetzbuch (Gesetz Nr. IV vom Jahre 1978) die relevanten Vorschriften über die anwendbaren Strafsanktionen mit deren grundlegenden Regeln. In Abs. 3 § 41 uStGB wird daher Folgendes geregelt: „Während des Vollzugs der *Freiheitsstrafe* ruhen die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten des Verurteilten, die im Gegensatz zum Zweck der Strafe stehen, insbesondere, auf die sich das Verbot der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten erstreckt.“ Diese Verweisung wird durch § 54 uStGB inhaltlich gefüllt, dessen Abs. 1 Punkt a bestimmt, dass „wem die Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten verboten wurde, der darf sich nicht an Wahlen zu den Organen der Volksvertretungen, an Volksabstimmungen und Volksbegehren beteiligen“. Diese Entziehung betrifft sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht eines Verurteilten, und wie es aus der gesetzlichen Regelung folgt, trifft das „automatisch“ alle rechtskräftig zu Freiheitsstrafe verurteilte Personen. Gemäß dem uStGB steht nämlich das Wahlrecht im Gegensatz zum Zweck der Strafe, allerdings wird eine Begründung nicht gegeben und kann in Begleitdokumenten der Gesetzgebung²⁴ nicht gefunden werden.

Wird die verurteilte Person nach der Verbüßung des bestimmten Strafteils *bedingt entlassen*, steht sie weiterhin unter dem Vollzug der Freiheitsstrafe, daher kann sie ihr Wahlrecht bis zur endgültigen Verbüßung nicht ausüben.

Wenn aber der Vollzug der Strafe vom Gericht im Urteil auf *Bewährung* ausgesetzt wird, steht der Verurteilte nur allgemein unter Vollzug, aber eng ausgelegt nicht unter dem Vollzug der Freiheitsstrafe selbst. Daher verfügt

²⁴ In Ungarn ist es üblich, dass die wichtigsten Gesetze mit ministerialer Begründung versehen werden, die auch im Amtsblatt veröffentlicht sind; die Begründungen dienen der Auslegung der Gesetze. Siehe dazu Ungarisches Amtsblatt [Magyar Közlöny] 1978. Nr. 92.

er weiterhin über sein Wahlrecht und darf es in der Bewährungszeit ausüben.

Diese Regelungen stehen miteinander in Kohärenz, das „automatische“ Verbot gilt fast widerspruchsfrei in allen Kontexten, die hier relevant sind. Allerdings zeigt ein Aspekt eine Lücke der konsequenten Regelung, nämlich im Bereich des *Jugendstrafrechts*. Das ungarische Strafrecht kennt für jugendliche Straftäter eine spezielle Maßregel, die Erziehung in einer Besserungsanstalt. Gemäß § 118 uStGB wird diese Maßregel angeordnet, wenn die Unterbringung des Jugendlichen in der Anstalt im Interesse seiner erfolgreichen Erziehung notwendig ist. Die Dauer der Erziehung in einer Besserungsanstalt kann sich von einem Jahr bis zu drei Jahren erstrecken, und die betroffene Person ist, wenn sie das neunzehnte Lebensjahr vollendet hat, aus der Besserungsanstalt zu entlassen. In einem extremen Fall kann es daher vorkommen, dass der jugendliche Straftäter schon in der Anstalt volljährig wird und damit auch Wahlrecht erlangt, das er theoretisch bei den Wahlen, die noch während seiner Inhaftierung stattfinden, ausüben kann.

Es ist wichtig, zu erwähnen, dass das ungarische Strafrecht auch eine *Nebenstrafe* kennt, die sich auch auf das Wahlrecht (aktives und passives) bezieht; § 53 uStGB bestimmt, dass demjenigen, der wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer zu vollziehenden Freiheitsstrafe verurteilt wird und nicht würdig ist, an den öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, die Teilnahme an diesen vom Gericht verboten werden muss. Diese Nebenstrafe ist zwar eine obligatorische Sanktion neben der bestimmten Freiheitsstrafe, aber die Prüfung der Würdigkeit verleiht dem Richter einen relativ breiten Ermessensspielraum.

Schließlich verlieren die Straftäter, die während eines ungarischen Strafverfahrens in *Untersuchungshaft* inhaftiert sind, ihr Wahlrecht im Gegensatz zu den Verurteilten nicht, sie können an allen Wahlen – mittels mobiler Wahlurnen – teilnehmen. Auch für ausländische Häftlinge gilt diese Regelung – wenn ihr Heimatrecht die Briefwahl ermöglicht.

4.2. In Deutschland – kurze Übersicht

Anders als in Ungarn verlieren in Deutschland die zu Freiheitsstrafe verurteilten Personen nicht ihr Wahlrecht. Das deutsche Recht kennt den Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit und des Stimmrechts als *Nebenfolge*. Abs. 5 § 45 dStGB bestimmt, dass das Gericht dem Verurteilten für die Dauer von zwei bis zu fünf Jahren das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen kann, soweit das Gesetz es besonders vorsieht. So regelt zum Beispiel § 108c dStGB, dass das Gericht neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Wahlbehinderung, Wahlfälschung, Wählernötigung oder Wählerbeste-

chung das Wahlrecht (aktives und passives) aberkennen kann. Der Verlust des Stimmrechts wird mit der Rechtskraft des Urteils wirksam, aber die Dauer wird von dem Tage an gerechnet, an dem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist. War die Vollstreckung der Strafe, des Strafrestes oder der Maßregel zur Bewährung oder im Gnadenweg ausgesetzt, so wird dies in die Frist der Bewährungszeit eingerechnet, wenn nach deren Ablauf die Strafe oder der Strafrest erlassen wird oder die Maßregel erledigt ist (§ 45 dStGB).

Es lässt sich leicht erkennen, dass sich diese Nebenfolge auf den gleichen Rechtsverlust bezieht wie die ungarische Nebenstrafe, allerdings sind die Voraussetzungen der ungarischen Sanktion strenger (beinahe bei allen Straftaten obligatorisch), und der Rechtsverlust kann von einem Jahr bis zu zehn Jahren, also wesentlich länger als die deutsche Nebenfolge dauern.

Da die Verurteilten im Gefängnis das Stimmrecht besitzen, regelt das deutsche Strafvollzugsgesetz die grundlegenden Vorschriften der Ausübung des Wahlrechts. § 73 StVollzG bestimmt, dass der Gefangene in dem Bemühen unterstützt wird, seine Rechte und Pflichten wahrzunehmen, namentlich sein Wahlrecht auszuüben. Das heißt vor allem, dass der Gefangene über die Wahlen, über sein Wahlrecht, über die Modalitäten der Ausübung zu unterrichten ist und dann auch die Ausübung selbst ermöglicht werden muss. Um das Stimmrecht ausüben zu können, hat der Inhaftierte das Recht, sich die erforderlichen Informationen (z.B. Zeitungen, Hörfunk, Fernsehempfang) zu beschaffen.²⁵ All diese Tätigkeiten müssen von der Haftanstalt unterstützt werden.²⁶

²⁵ Siehe *Calliess/Müller-Dietz, Komm. StVollzG* Rdnr. 2 zu § 73.

²⁶ In dem neuesten Urteil des EGMR (siehe Teil 6.), in dem Fall *Hirst*, hat der Gerichtshof – aufgrund der Mitteilungen der diplomatischen Diensten – dargestellt, wie die europäischen Länder das Wahlrecht der Strafgefangenen regeln. So wurde festgestellt, dass in 18 Ländern des Europarats (Albanien, Aserbaidschan, Kroatien, Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Mazedonien, Deutschland, Island, Litauen, Moldawien, Montenegro, Niederlande, Portugal, Slowenien, Schweden, Schweiz und Ukraine) die Strafgefangenen ohne jegliche Einschränkungen wählen dürfen; in 13 Ländern sind sie von den Wahlen völlig ausgeschlossen (Armenien, Belgien, Bulgarien, Zypern, Estland, Georgien, Ungarn, Irland, Russland, Serbien, Slowakai, Türkei, Vereinigte Königreich) und in 12 Staaten kann das Wahlrecht der Strafgefangenen beschränkt werden, aber es gilt kein absolutes Verbot (Österreich, Bosnien und Herzegowina, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Norwegen, Polen, Rumänien, Spanien). Siehe *Hirst* gg. das Vereinte Königreich, Urteil vom 6.10.2005, Große Kammer, Bsw. Nr. 74.025/01 Rn. 33.

5 Argumente für und gegen das Wahlrecht der Strafgefangenen

Politische Partizipation ist ein wichtiger Bestandteil der Demokratie. Dieses politische Beteiligungsrecht wird durch die Gewährung und Ausübung des Wahlrechts für und von den Staatsbürgern realisiert.

Es ist weiterhin unbestritten, dass das Wahlrecht kein absolutes Grundrecht ist, das jeden Eingriff ausschließen würde. Es kann also unter bestimmten Umständen und Voraussetzungen beschränkt werden. Auch die Strafgefangenen genießen nach den Konventionen die bürgerlichen Rechte, also das Wahlrecht, da sie mit der Verurteilung ihre Staatsbürgerschaft nicht verlieren. Die Frage ist nun, was die Gründe sein können, die einen Entzug oder eine Beschränkung rechtfertigen können und die im Bereich des verhältnismäßigen Eingriffs als Grundlage der Abwägung dienen können.

Die Argumente gegen das Wahlrecht der Strafgefangenen hängen meist mit der politischen Eigenschaft des Wahlrechts zusammen. Auf diese Weise argumentiert zum Beispiel die britische Regierung im Fall Hirst,²⁷ wenn sie feststellt, dass die Strafgefangenen den „Staatsvertrag“ (*social contract*) verletzt haben, weil sie die Grundregeln der Gesellschaft übertreten haben, und daher den Anspruch der Beteiligung am Leben (in den Entscheidungen) der Gesellschaft verloren hätten. Die ähnliche Problematik tauchte auch in Kanada²⁸ auf, wo jedoch der kanadische *Federal Court* das Argument, dass der Entzug des Wahlrechts die bürgerliche Verantwortung (*civic responsibility*) stärkt, nicht akzeptiert hatte, weil nach seiner Ansicht die Mehrheit in der Gesellschaft selbst über diesen Entzug nicht Bescheid wisse, weshalb die Stärkung der Verantwortung nicht realisiert werden könne. Das Berufungsgericht (*Supreme Court*) hat aber diese Argumentation zurückgewiesen und festgestellt, dass die gesellschaftliche Ignoranz die gegebene Verhältnismäßigkeit der kanadischen Regelung nicht annulliert, insbesondere nicht, wenn die Regelung Richtern bzw. Verteidigern wohl bekannt ist.

Ein anderes Argument operiert mit dem Wesen der Freiheitsstrafe und behandelt den Entzug des Wahlrechts so, wie sonstige – faktische – Beschränkungen anderer Aspekte der menschlichen Freiheit: Während des Vollzugs der Freiheitsstrafe ist zum Beispiel das Recht zum Besitz des Eigentums oder das Recht auf unversehrtes Privatleben eingeschränkt.

²⁷ Siehe Teil 6.1.

²⁸ Eine eventuelle Verletzung der Canadian Charter of Rights and Freedoms (Artikel 3). Siehe dazu *Sauvé v. Canada* (No. 1) [1992] 2 SCR 438.

Auf der anderen Seite ist vor allem hervorzuheben, dass dadurch, dass die Strafgefangenen an den gesellschaftlichen Entscheidungen (Wahlen, Volksabstimmungen) nicht beteiligt werden dürfen, auch der Gedanke der Reintegration und Rehabilitation verletzt wird. Die Missachtung ihrer Meinung in wichtigen Angelegenheiten der Gesellschaft vermittelt einen absoluten – sowohl faktischen als auch symbolischen – Ausschluss, vor allem auch auf Grund der Tatsache, dass Wahlen und Volksabstimmungen tiefgreifende Fragen entscheiden, die für die Zukunft (auch für die Zukunft der Strafgefangenen) relevant sind, also für eine Zeit, in der die Strafgefangenen möglicherweise schon wieder integrierte Mitbürger der Gesellschaft sein werden.

Wird der Zweck der Strafe als Maßstab eines Entzuges genommen, ist jedoch festzustellen, dass der Fakt, ob jemand wählen darf oder nicht, die betroffene Person kaum bei der zukünftigen Begehung von Straftaten beeinflussen wird, wahrscheinlich noch weniger andere Mitmenschen. Diese Feststellung basiert auf faktischen Erfahrungen und bedeutet, dass die Funktion des Wahlrechts selbst für viele Menschen nur symbolisch ist und dass dessen Verlust nur wenig berührt. Diese faktische Geringschätzung des Wahlrechts kann im Strafrecht mit Hinsicht auf den Zweck der Strafe zweierlei Bedeutung haben. Entweder beharrt das Strafrecht auf der rechtsstaatlich-politischen und dadurch sehr wichtigen Bedeutung des Wahlrechts und operiert bei dem Entzug bzw. bei der Beschränkung damit, oder es akzeptiert seine Ungeeignetheit zur Prävention und Abschreckung und erkennt damit an, dass die Zwecke der Freiheitsstrafe dadurch nicht erreicht werden können. Hier darf natürlich nicht ohne Erwägung bleiben, dass bei speziellen Sanktionsarten – wie z.B. Verlust der Amtsfähigkeit – diese Überlegungen gerade den Kern der Sanktion betreffen und durchaus plausibel sein können. Bei der Freiheitsstrafe, wenn der Entzug des Wahlrechts damit automatisch verbunden ist, kann der Zweck der Strafe kaum begründend sein.

Es ist weiterhin wichtig zu betonen, dass es kein objektives Verhältnis zwischen der Begehung der Straftat und dem Wahlrecht gibt. Daher ist die Strafe mit solchem Inhalt keine adäquate Antwort auf eine Straftat. Vor allem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt einen eindeutigen und ausreichenden Zusammenhang zwischen der Sanktion und dem Verhalten der betroffenen Person. Aus diesem Argument ergibt sich andererseits, dass bei Straftaten, die sich mit den Wahlen, mit den staatsbürgerlichen (politischen) Verpflichtungen und Rechten oder mit dem Missbrauch eines öffentlichen Amtes verbinden, oder bei Situationen, in denen ein

Straftäter – wie es in der Sache Labita²⁹ der Fall war – wegen seiner Angehörigkeit zur Mafia die Wahlen ungünstigerweise beeinflussen kann, der Entzug bzw. die Einschränkung des Wahlrechts jedoch gerechtfertigt werden kann.

Schließlich können weitere – eher formale – Argumente auf beiden Seiten dargestellt werden. Zwar ist es nicht zu bezweifeln, dass in geschlossenen Strafanstalten die Ausübung des Wahlrechts zusätzlichen personalen und finanziellen Aufwand erfordert. Dies kann jedoch – meines Erachtens nach – keine Rechtfertigung für einen automatischen Entzug des Grundrechts sein. Auf der anderen Seite könnte noch betont werden, dass die Integrität des Wahlverfahrens und die Einheit des Freiheitsrechts die gleiche Behandlung aller Staatsbürger verlangt. Allerdings könnte dieses Argument bei einer Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit in den Hintergrund treten.

6 Konkordanzprüfung

6.1 Frühere Rechtsprechung des EGMR

Zum Thema des Wahlrechts der Strafgefangenen tauchen – zwar nicht in Ummengen, aber immer wieder – Beschwerden bzw. Entscheidungen in der Rechtspraxis des EGMR auf. In den früheren Entscheidungen fand es der EGMR akzeptabel, bei staatlichen Kontrollreaktionen wegen „unbürgerlichen Verhaltens“ (*uncitizenlike conduct*) auch die politischen Rechte zu beschränken.³⁰ Solches galt zum Beispiel für die Kollaboration mit dem Feind im Zweiten Weltkrieg. In diesem konkret genannten Fall³¹ erkannte die Kommission ein legitimes Interesse Belgiens an, Personen, die ihr Recht auf Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten in Kriegszeiten schwerwiegend missbraucht hatten, aus Gründen der Staatssicherheit davon abzuhalten, es auch künftig wieder zu missbrauchen.³² Auch später wurden die Beschwerden von Strafgefangenen in solchen Fällen zurückgewiesen; der Gerichtshof (und die Kommission) hat dieses Recht sehr restriktiv aus-

²⁹ Labita v. Italien, Urteil vom 6. April 2000, Beschw. 26772/95, Human Rights Case Digest, Volume 11, Numbers 3-4, 2000, S. 161ff.

³⁰ Beschw. 6573/74 X v. Niederlande, Kommission, 19. Dezember 1974, Decisions and Reports (DR) 1, S. 87, Beschw. 9914/82 X v. Belgien, Kommission 4 Juli 1983, DR 33, S. 245.

³¹ Beschw. 9914/82 X v. Belgien, Kommission 4. Juli 1983, DR 33, S. 245.

³² Dagmar Richter (2006), S. 1411.

gelegt³³ und die in vielen europäischen Staaten existierende Praxis des Entzuges beinahe als Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes anerkannt³⁴.

6.2 Der Fall Hirst vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

John Hirst, britischer Staatsbürger, wurde zu einer „verkürzbaren“ lebenslangen Freiheitsstrafe (*discretionary life imprisonment*) wegen eines Mordes verurteilt. Er bekannte sich schuldig bei verminderter Zurechnungsfähigkeit. Nachdem er den Teil der Strafe, den er in jedem Fall gesetzlich verbüßen musste, um die Ziele der Vergeltung und der Prävention zu realisieren (*tariff*), verbüßt hatte, wurde er weiterhin im Hinblick auf seine Gefährlichkeit festgehalten, da er nach dem zuständigen *Parole Board* weiterhin eine Gefahr für die Öffentlichkeit darstellte und daher die Begünstigung der vorzeitigen Entlassung nicht genießen können sollte. Zu seiner Rechtslage gehört, dass der britische *Representation of the People Act 1983* die Teilnahme von Strafgefangenen an Parlamentswahlen und Wahlen auf lokaler Ebene ausschließt, wogegen Hirst, nachdem er die innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft hatte, eine Beschwerde vor dem EGMR erhoben hatte. Der Beschwerdeführer behauptete eine Verletzung von Art. 3, 1. Prot. EMRK (Recht auf freie Wahlen) allein und in Verbindung mit Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) und von Art. 10 EMRK (Freiheit der Meinungsäußerung).³⁵

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat geprüft, ob die Einschränkung der britischen Regelung ein legitimes Ziel verfolgt und ob sie verhältnismäßig sei. Aufgrund der Prüfung des Vorbringens der britischen Regierung bezüglich des nationalen Gesetzes und dessen Zielsetzungen hat der EGMR die Unvereinbarkeit noch nicht festgestellt. Zur Verhältnismäßigkeit aber hat der EGMR zuerst betont, dass der britische Gesetzgeber zwar ein legitimes Ziel verfolgte; die angewendeten Maßnahmen wurden aber nicht im Lichte der Verhältnismäßigkeit geprüft. Daher lässt es sich nicht feststellen, welchen Abwägungskriterien der britische Gesetzgeber folgte. Es besteht weiterhin vor allem keine vernünftige Verbindung zwischen dem automatischen Entzug des Wahlrechts und der Bestrafung eines Straftäters. Darüber hinaus wies der EGMR das Argument des erlaubten Ermessensspielraums des britischen Gesetzgebers zurück, weil eine auto-

³³ Beschw. 2728/66 X v. Bundesrepublik Deutschland, Beschluss vom 6. Oktober 1967, (1967) Yearbook 336; Beschw. 9914/82 H v. Niederlande, Beschluss vom 4. Juli 1983, (1983) 33 DR 274.

³⁴ Dagmar Richter (2006), S. 1412 Rn. 70.

³⁵ Hirst gg. das Vereinigte Königreich, Urteil vom 6.10.2005, Große Kammer, Beschw. Nr. 74.025/01.

matische, unbedingte und generelle Einschränkung des durch die Konvention gewährten Wahlrechts, also ein „absoluter“ Eingriff, der ohne jeglichen Voraussetzungen für eine bestimmte Personengruppe gilt, nicht in den akzeptablen Ermessensspielraum gehört. Daher ist die britische Regelung über den Verlust des Wahlrechts nicht verhältnismäßig und somit *unvereinbar* mit Art. 3, 1. Prot. EMRK.

Wie es sich in diesem relativ neuen Urteil zeigt, bringt bei diesem Eingriff in das durch die Konvention gewährte Grundrecht der Wahlbeteiligung allein der Status eines Strafgefangenen und dessen „Inhalt“ – also dass die betreffende Person eine Straftat begangen hat – noch keine Rechtfertigung. Ein legitimes Ziel und die Verhältnismäßigkeit müssen auch in diesem Kontext gegeben sein.

6.3 Die Prüfung der ungarischen Regelung

In Ungarn wird das Wahlrecht den Strafgefangenen automatisch während des Vollzugs der Freiheitsstrafe entzogen, wobei dieser absolute Grundrechtseingriff sogar in der ungarischen Verfassung geregelt wird. Es stellt sich daher für Ungarn die Frage, ob dieser Entzug bei einer Prüfung durch den EGMR rechtmäßig sein würde und ob diese Regelung konventionskonform ausgelegt werden könnte. Selbst die Konvention bzw. das 1. Protokoll schließt noch nicht aus, dass eine Einschränkung bzw. Entzug rechtswidrig wäre. Die Rechtsprechung der EGMR (EKMR) und die Literatur hat diesbezüglich die erforderlichen allgemeinen Voraussetzungen festgelegt, die einen Eingriff rechtfertigen können.³⁶ Der ungarische Gesetzgeber hat beinahe als Evidenz behandelt,³⁷ dass die Strafgefangenen über kein Wahlrecht verfügen dürfen, weil es im Gegensatz zum Zweck der Strafe steht. D.h. also, dass weder die inhaltliche Prüfung der Eingriffsgrundlage noch die Elemente der Verhältnismäßigkeitsprüfung nachvollziehbar sind. So erscheint die pauschale Berufung auf den Zweck der Strafe nicht ausreichend.

Mit dem Fall Hirst ist klar geworden, dass der mit der Freiheitsstrafe automatisch verbundene Entzug den ausgearbeiteten Voraussetzungen nicht entspricht, weshalb er konventionswidrig ist. In der ungarischen Regelung können weiterhin keine abweichenden Gesichtspunkte oder andere Umstände gefunden werden, die eine andere Grundrechtsbewertung als die in der englischen Regelung erfolgten begründen würden.

³⁶ Siehe Teil 6.1.

³⁷ Siehe Fußnote 24.

Es wird weiterhin noch auf die Arbeit der Venedig-Kommission³⁸ hingewiesen, die im Jahre 2002 einen Verhaltenskodex für Wahlen erlassen hat. Artikel 32 des Kodex bestimmt die Voraussetzungen eines rechtmäßigen Entzuges. Diese sind folgende: Der Entzug eines politischen Grundrechtes muss vom Gesetz vorgeschrieben werden, die Verhältnismäßigkeit muss berücksichtigt werden, der Grund dafür kann entweder die mentale Unfähigkeit oder eine Verurteilung wegen schwerwiegenden Straftaten sein und der Entzug kann nur aufgrund einer unabhängigen richterlichen Entscheidung erfolgen. Diese letzte Voraussetzung kann aber nicht so verstanden werden, dass die richterliche Entscheidung über die Freiheitsstrafe automatisch auch den Entzug des Wahlrechts inkludiert. In der ungarischen Regelung erfolgt der Entzug nur aufgrund des Gesetzes, keine zusätzliche richterliche Entscheidung ordnet ihn an. Daher scheint diese Regelung auch nicht dem Verhaltenskodex zu entsprechen.

Aus der Tatsache, dass dieser Entzug in der *Verfassung* geregelt ist, erhebt sich die Frage, ob das Verhältnis zwischen der Verfassung und einem völkerrechtlichen Vertrag, wie der EMRK, eine solche Divergenz erlaubt. Art. 7 Abs. 1 der ungarischen Verfassung regelt³⁹ „den Einklang“ zwischen dem Völkerrecht und der innerstaatlichen Rechtsordnung, wobei hier die Position der Verfassung als innerstaatlicher Rechtsnorm auslegungsbedürftig ist. Der ungarische Verfassungsgerichtshof hat deshalb im Jahre 1997 entschieden,⁴⁰ dass im Fall der Verfassungswidrigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages der VerfGH die Rechtsnorm für verfassungswidrig erklären kann, die diesen völkerrechtlichen Vertrag in das ungarische Recht transformiert (veröffentlicht). Dieser Akt des VerfGH hat aber keine Wirkung auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Republik Ungarn, so dass für den Gesetzgeber die Pflicht entsteht, den Einklang durch Gesetzgebung und wenn es erforderlich ist auch *durch Verfassungsänderung* zu sichern. Aus diesem Beschluss ergibt sich somit die Lösung auch für die hier besprochene Problematik: Wenn der Entzug des Wahlrechts im Fall der Strafgefangenen konventionswidrig ist, muss der Gesetzgeber dafür sorgen, dass der relevante Absatz in der Verfassung geändert wird. Bis dahin aber

³⁸ Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, eine Einrichtung des Europarates und besser bekannt unter dem Namen „Venedig-Kommission“, ist im Jahr 1990 kurz nach dem Fall der Berliner Mauer gegründet worden. Sie spielt seither eine führende Rolle, wenn es gilt, in Osteuropa Verfassungen auszuarbeiten, die den Normen des europäischen Verfassungsrechtsbestands entsprechen. Siehe dazu <http://www.venice.coe.int>.

³⁹ Art. 7 Abs. 1 uVerf: Das Rechtssystem der Republik Ungarn akzeptiert die allgemein anerkannten Regeln des internationalen Rechts und sichert ferner den Einklang der internationalen Rechtsverpflichtungen und des inneren Rechts.

⁴⁰ Beschluss Nr. 4/1997 (I.22) ABH.

besteht die konventionswidrige Rechtslage, die für den Staat selbst nur eine nachteilige Position bei einem eventuellen Verfahren vor dem EGMR sichert.

Wie es sich aus den Untersuchungen ergeben hat, entspricht der automatische – bedingungslose – Entzug des Wahlrechts bei Inhaftierten der Konvention nicht, aber es bedeutet eben nicht, dass der Staat dieses Recht nicht beschränken kann. Die konventionsfreundlichen Voraussetzungen, die in der Gesetzgebung aufgrund der Interessen- bzw. Verhältnismäßigkeitsabwägung in verschiedenen Modellen realisiert werden könnten, wurden oben schon öfter erwähnt, so z.B., dass der volle Entzug des Wahlrechts nur bei bestimmten Straftaten oder bei Straftaten von gewisser Schwere eintritt oder dass Gesetze dem Richter die Unwürdigkeitsprüfung *neben* der Verhängung der Freiheitsstrafe (und nicht nur *mit* der Verhängung der Nebenstrafe) vorschreiben und dem Richter somit erlaubt wird, bei negativem Ergebnis im konkreten Fall das Wahlrecht auch für die Zeit des Vollzugs zu entziehen.

Nach der hier vertretenen Ansicht gilt also die ungarische Regelung bezüglich des Verhältnisses von Freiheitsstrafe und Wahlrecht als konventionswidrig. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass der EGMR einer Beschwerde eines in Ungarn inhaftierten Strafgefangenen stattgeben und die Konventionsverletzung seitens der Republik Ungarn feststellen würde. Aus diesem Grund wird auch hiermit dafür plädiert, dass der ungarische Gesetzgeber eine Verfassungs- bzw. Gesetzesänderung noch rechtzeitig, also vor der Erhebung einer begründeten Beschwerde verabschiedet. Dieser „Wunsch“ zeigt sich heute jedoch weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in der gesellschaftlichen (oder politischen) Diskussion, und man kann nur auf die vernünftige Einsicht des Gesetzgebers hoffen, um diese konventionswidrige Rechtslage zu beseitigen.